



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

Los compromisos de Colombia frente a los migrantes venezolanos en virtud del Derecho Internacional de los Refugiados¹

Francy Johanna Mejía Madroñero²

Universidad Católica de Colombia

E-mail: fjmejia62@ucatolica.edu.co

Resumen

El 28 de julio de 1951 se expidió el Estatuto de los Refugiados, y se creó un organismo encargado de monitorear la situación de estas personas y garantizar sus derechos denominada como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y vela por que los gobiernos respeten el derecho internacional de los refugiados. Posteriormente se expide el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, a la cual se adhirió Colombia el 4 de marzo de 1980, y así mismo se declaró Estado signatario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, suscrita el 22 de noviembre de 1984. Así mismo, en la relatoría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se puede encontrar la respuesta emitida por esta a una opinión consultiva pedida por la República de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay que establece de forma detallada los procedimientos que deben llevarse a cabo cuando se trata de la protección de menores refugiados. Quizá una de las partes más importantes que contiene esta opinión consultiva es aquella que incluye las medidas prioritarias de atención para la protección integral de niños y niñas. En virtud de lo anterior, es necesario estudiar cuáles son los compromisos de Colombia en virtud del Derecho Internacional de los Refugiados, frente a los inmigrantes venezolanos producto de una migración forzada por la emergencia humanitaria compleja que vive Venezuela, e identificar cuáles son las rutas de atención dispuestas por el gobierno colombiano, en virtud del control de convencionalidad sobre las normas de derecho de los refugiados, lo anterior se realizó a través de una investigación de tipo documental.

¹ Artículo de Investigación para optar por el Título de Abogada de la Universidad Católica de Colombia bajo la Dirección de la Dr. Jean Carlo Mejía Azuero.

² Estudiante de Derecho con materias culminadas, perteneciente a la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, identificada con código estudiantil No 2109762. Correo electrónico: fjmejia62@ucatolica.edu.co

Palabras clave: Derecho Internacionales de los Refugiados, Refugiados, Migrantes, Control de Convencionalidad, Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR).

Colombia's commitments to Venezuelan immigrants under International Refugee Law

Abstract

On July 28, 1951, the Statute of Refugees was issued, and an agency was created to monitor the situation of these persons and guarantee their rights as the United Nations High Commissioner for Refugees (ACNUR in Spanish) that promotes international agreements. On refugees and ensures that governments respect the international law of refugees. Subsequently, the Protocol Relating to the Refugees Statute was adopted, adopted in New York on January 31, 1967, to which Colombia acceded on March 4, 1980, and likewise declared a signatory State to the Cartagena Declaration on Refugees, signed on November 22, 1984. Likewise, in the rapporteur of the Inter-American Court of Human Rights can find the response issued by this to an advisory opinion requested by the republic of Argentina, Brazil, Uruguay and Paraguay that provides detailed the procedures that must be carried out when dealing with the protection of refugee minors. Perhaps one of the most important parts of this advisory opinion is that which includes the priority care measures for the comprehensive protection of children. Considering the foregoing, it is necessary to study Colombia's commitments vis-à-vis Venezuelan immigrants under International Refugee Law and identify which are the care routes provided by the Colombian government, by conventionality control over the rules of refugee law. The above was done through a documentary type investigation.

Keywords: International Refugee Law, Refugees, Migrants, Control of Conventionality, UN Refugee Agency (UNHCR).

Sumario

Introducción. 1. El Derecho Internacional de los Refugiados. 1.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados. 1.2 Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967. 1.3 Declaración de Cartagena de 1984. 2. Planes de acción del gobierno colombiano frente a la migración masiva de venezolanos. 2.1 Salud. 2.2 Educación. 2.3 Trabajo. 3. Atención de niños, niñas y adolescentes refugiados en Colombia. 3.1 Protocolos de atención a los menores de edad refugiados en Colombia. 4. La expedición de normas internas en Colombia para atender la crisis de migrantes venezolanos en virtud del control de convencionalidad. Conclusiones. Referencias

Introducción

La migración ha sido una característica inherente al ser humano desde su etapa primitiva, el desplazamiento en busca de alimentos, o en busca de un mejor clima, o mejores condiciones económicas y sociales es un fenómeno que se presenta desde la época la época antigua. Es deber del derecho internacional ocuparse de la protección de los Derechos Humanos de los refugiados y migrantes en el mundo (Yuing, 2011).

En razón de lo anterior se desarrolla el concepto de Derecho Internacional de los Refugiados, que busca hacer seguimiento al cumplimiento de los tratados internacionales por parte de los Estados miembros y adicionalmente proteger los Derechos Humanos de todos los refugiados y migrantes, sin distinción de ninguna clase (El Vaticano, 2017). Esto incluye los derechos de adultos y niños, en favor de la igualdad y la búsqueda de soluciones a su situación.

En esta medida se han expedido una serie de tratados internacionales que buscan que los Estados otorguen a los Refugiados y migrantes una protección especial de sus derechos teniendo en cuenta sus condiciones, que representan una tragedia en sí misma (Landeró, 2015). Se ha incentivado crear un marco de respuesta integral para los Refugiados en los Estados que hacen parte de la ONU, para definir criterios generales en esta clase de situaciones.

Es necesario fijar la atención especial las divisiones sociales que causa la llegada masiva de personas refugiadas a los países receptores, por lo tanto, es necesario que el control

migratorio y del refugio exija unas normas y procesos coherentes que sirvan para atender de manera efectiva a la población refugiada, con el fin de controlar la dispersión de los migrantes en el territorio colombiano y atender sus necesidades de manera concreta (Dimitriadi, 2016).

Por las razones expuestas anteriormente, se ha planteado como pregunta de investigación a resolver dentro del presente artículo de reflexión la siguiente ¿Cuáles son las rutas de atención que ha dispuesto el Gobierno colombiano para la atención de migrantes venezolanos en cumplimiento de lo dispuesto por el Derecho Internacional de los refugiados? Lo anterior con el fin de lograr cumplir una serie de objetivos que se mencionaran a continuación.

En primer lugar, se busca especificar las directrices de la ACNUR para el manejo de la situación de los refugiados y migrantes venezolanos, en segundo lugar se ha planteado Estudiar cuáles son los planes de acción que ha diseñado el Gobierno colombiano para la atención de los migrantes venezolanos para cumplir con los compromisos internacionales en materia de educación, salud, vivienda y trabajo, en tercer lugar se quiere comprender las medidas tomadas por el gobierno colombiano en materia de atención a menores de edad refugiados, y la medidas legislativas para la protección de los migrantes en general.

El presente artículo de reflexión se ha desarrollado a partir de una metodología de investigación de tipo documental que busca identificar las normas de derecho internacional de los refugiados para posteriormente analizar la aplicación que se han dado a las mismas en el caso de los migrantes venezolanos que han llegado masivamente a Colombia. Para lo anterior, se utilizaron como fuentes primarias libros y artículos de revistas indexadas que desarrollan el tema y como fuentes secundarias jurisprudencia referente al tema de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional colombiana.

1. El Derecho Internacional de los Refugiados.

El surgimiento de los Derechos Humanos en el mundo tiene sus primeras manifestaciones con la Carta Magna que en 1215, la Petición de Derechos en Inglaterra presentada en 1679, la Declaración de Derechos o el denominado Bill of Rights de 1689 y la Declaración de Derechos de Virginia de 1776 (Ugarte, 2015). Estos instrumentos comienzan a evidenciar

la necesidad de implementar herramientas jurídicas que identifiquen de manera concreta los derechos de los ciudadanos.

Posteriormente, se expide la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en el año 1789 en medio de la Revolución Francesa que produjo un cambio histórico en materia de garantías hacia el ejercicio de los derechos inherentes al ser humano, dicha Declaración se considera como un precedente fundamental para el Derecho internacional de los Derechos humanos (Navarro, 2002).

En concordancia con lo anterior, y siguiendo el camino de la búsqueda del reconocimiento de derechos para todos los seres humanos, como lo indica Carpizo (2011) en el año 1948 se realizó la Declaración Universal de Derechos Humanos, que fue proclamada en la ciudad de París por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU), luego de acontecimientos históricos como la segunda guerra mundial que evidenciaron la comisión de crímenes atroces en contra de la población judía.

Dicha evolución, ha permitido que los instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos se desarrollen de acuerdo a las necesidades y problemáticas que se presentan en la población mundial. En este contexto, el 28 de julio de 1951 se expidió la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, y también se creó un organismo encargado de monitorear la situación de estas personas y garantizar sus derechos denominado como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que promueve los acuerdos internacionales sobre refugiados y vela por que los gobiernos respeten el derecho internacional de los refugiados (ACNUR, 2003).

Todo lo anterior, es importante teniendo en cuenta que como lo indican Agudelo & Riaño (2016) la composición de un sistema universal de Derechos Humanos tiene la función de garantizar los derechos fundamentales de los individuos en general. A continuación, se procederá a realizar un análisis concreto de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, lo que permitirá determinar conceptos importantes acerca de los refugiados y los compromisos que deben asumir los Estados con ellos.

1.1 Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados:

Como lo indica el ACNUR (2003) los Estados crearon un marco jurídico bajo el cual se sustenta el régimen internacional de protección de los refugiados y, posterior a este han afirmado su compromiso de protegerlos ratificando a la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, fundamento de la protección debida a esta categoría de personas. La Convención, elaborada por los Estados, enuncia los derechos y responsabilidades de los refugiados y las obligaciones de los Estados que son partes en ella.

El Concepto de refugiados, es un término que surge con la expedición del Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas (1951) y que define al refugiado como:

“aquella persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él”.

Este concepto en los últimos años ha sido altamente relevante teniendo en cuenta la situación de los refugiados en las últimas décadas que ha dejado cifras preocupantes en algunas regiones específicas (ACNUR, 2017).

Respecto de lo consignado en la Convención, Feller, Türk & Nicholson (2010) indican lo siguiente:

El preámbulo de la Convención de 1951 solicita a los estados «asegurar a los refugiados el ejercicio más amplio posible de los derechos y libertades fundamentales». Para esto se necesita un análisis del derecho del refugiado en un contexto humanitario y de derechos humanos más amplio. Los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario complementan las salvaguardas para los refugiados que se enumeran en la Convención de 1951. Es importante señalar que estos cuerpos jurídicos refuerzan los fundamentos no discriminatorios del derecho internacional en general, lo cual impacta en el derecho internacional de refugiados en particular (p.51).

Resulta claro que la Convención busca brindar la protección de la población refugiada, teniendo en cuenta que los Conflictos Armados Internacionales y los Conflictos Armados No Internacionales aumentan el riesgo de desplazamiento forzado de los individuos (Mejía

Azuero, 2007). En consecuencia, es necesario que los Estados tengan una guía que les permita garantizar los derechos de estas personas, cuando ingresen a su territorio.

En este sentido, resulta claro que la Convención de las Naciones Unidas debe entrar a actuar en los casos que se presenta el desplazamiento de un individuo que se ve obligado a salir de su país de origen por amenazas a su vida por motivos de su raza, su religión, su ideología política, entre otras razones. El Estado donde llegan dichas personas debe aplicar lo dispuesto en este instrumento y los requisitos que ha determinado de manera interna para reconocer la condición o estatus de refugiado (Llain & Guzmán, 2014).

Ahora bien, en Colombia esta Convención fue ratificada con la expedición de la Ley 35 de 1961, así mismo se han ratificado otra serie de instrumentos como el Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967 que serán analizados a continuación.

1.2 Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados de 1967:

El Protocolo sobre el Estatuto de Refugiados se expidió en Nueva York el 31 de enero de 1967 y se considera un instrumento independiente de la Convención de 1951 mencionada anteriormente. Este instrumento anula los límites geográficos y temporales contenidos en la definición de refugiado de la Convención para las adhesiones posteriores, es decir los Estados que son parte de la Convención. (Comisión Española de Ayuda al Refugiado, 2017).

Respecto de este Protocolo, la ACNUR (2011) ha indicado lo siguiente:

Al correr del tiempo y con la aparición de nuevas situaciones de refugiados, se hizo sentir cada vez más la necesidad de que las disposiciones de la Convención de 1951 pasaran a ser aplicables a esos nuevos refugiados. Por consiguiente, se elaboró un Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. El Protocolo, después de ser examinado por la Asamblea General de Las Naciones Unidas, quedó abierto a la adhesión el 31 de enero de 1967 y entró en vigor el 4 de octubre de 1967 (p.6).

Como lo indica Gammeltoft (2011) este instrumento contiene una serie de disposiciones fundamentales, en primer lugar, especifica la definición del término refugiado, y las condiciones de cesación y exclusión de la condición de refugiado, en segundo lugar, contiene disposiciones sobre el estatuto jurídico de los refugiados en su país de asilo, los

derechos y deberes que tienen los mismos, y por ultimo las obligaciones de los Estados, que reciben población migrante.

Colombia se adhirió a este Protocolo el 4 de marzo de 1980, con lo cual acepto aplicar lo dispuesto en la Convención y el protocolo sobre los Refugiados a todas las personas comprendidas en la definición de refugiado de la Convención.

En la figura 1, se puede observar de manera sucinta la responsabilidad de los Estados parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de Refugiados y el Protocolo:

Figura 1. Responsabilidades Estados parte de la Convención y el Protocolo de Refugiados



Fuente: Elaboración Propia (2018)

Tiempo después, se expide la Declaración de Cartagena que se explicara de manera amplia a continuación.

1.3 Declaración de Cartagena de 1984:

En 1984 se llevó a cabo en la ciudad de Cartagena, Colombia el Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios, donde se expide el instrumento denominado como la Declaración de Cartagena.

Como lo indican Cantor & Trimiño (2015) en este instrumento se amplía la definición de refugiado de la siguiente manera:

Casi idéntica al artículo 1(2) de la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África de 1969 (Convención Africana sobre Refugiados), la definición difiere solo en dos aspectos. La adición de “violaciones masivas de los derechos humanos”, reflejando probablemente la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en la reunión, y la referencia a “refugiados” en plural, denotando la intención de ofrecer soluciones a situaciones de afluencia masiva (p.169).

Así mismo, como lo indica Demant (2013) esta Declaración contiene una serie de elementos importantes como expresar de manera explícita la importancia de que los Estados adopten en su legislación interna herramientas de protección hacia los refugiados, y adicional a esto centra el tema del Derecho internacional de los Refugiados en Latinoamérica.

Colombia es Estado Signatario de la Declaración de Cartagena suscrita el 22 de noviembre de 1984 y la ha reconocido como un elemento fundamental del Derecho Internacional de los Refugiados, mediante el cual se abre la puerta a la atención para resolver los nuevos desafíos de protección que se requieren en el contexto de la situación latinoamericana (ACNUR, 2014).

Lo anterior, ha permitido identificar el marco jurídico del sistema internacional de protección de los refugiados, como se ha observado todos los instrumentos mencionados anteriormente han sido suscritos y ratificados por el Estado Colombiano, esto con el fin de armonizar el derecho nacional y el derecho internacional, especialmente lo concerniente en el caso de los refugiados (Sierra, Cubides & Carrasco, 2016) por lo que una vez expuesto lo anterior se procederá a identificar la aplicación que ha hecho el país de estos instrumentos en el diseño y ejecución de los planes de acción del gobierno colombiano frente a la migración masiva de venezolanos.

2. Planes de acción del gobierno colombiano frente a la inmigración masiva de por la crisis de refugiados venezolanos, producto de la Emergencia Humanitaria.

El gobierno colombiano ha desarrollado una serie de planes de acción con el fin de atender las necesidades primarias de la población venezolana que ha migrado a Colombia, especialmente, frente a la inmigración forzada. Lo anterior, teniendo en cuenta que como lo indica Migración Colombia (2018) *“alrededor de 870 mil venezolanos entre regulares, en proceso de regularización e irregulares, se encuentran radicados actualmente en Colombia”*.

Es claro que en la actualidad Venezuela presenta una crisis institucional debido a la falta de Democracia, tal y como lo observan De los Santos, Ávila & Caldera (2018):

Las recientes acciones del gobierno de Nicolás Maduro han producido una ruptura completa del hilo constitucional, del orden democrático y de la institucionalidad política de la tradición republicana en nuestro país, sumiendo la población en una tragedia humanitaria de hondos proporciones económicas, sociales y políticas que el régimen totalitario se niega a reconocer y corregir. Venezuela ha descendido irremediabilmente al autoritarismo de un sistema de gobierno, que, pese al rechazo popular, pretende la perpetuidad en el poder (p.10).

En este contexto, se han diseñado una serie de planes de acción para atender a la población venezolana que se encuentra radicada en Colombia, lo anterior en virtud del control de convencionalidad que se realiza por las autoridades colombianas respecto de los compromisos internacionales adquiridos por el país mediante la ratificación de los instrumentos sobre el Derecho Internacional de los Refugiados (Cubides, Reyes & Castro, 2017).

A continuación, se analizarán los planes de acción dispuestos sectores importantes como salud, educación, vivienda y trabajo.

2.1 Salud:

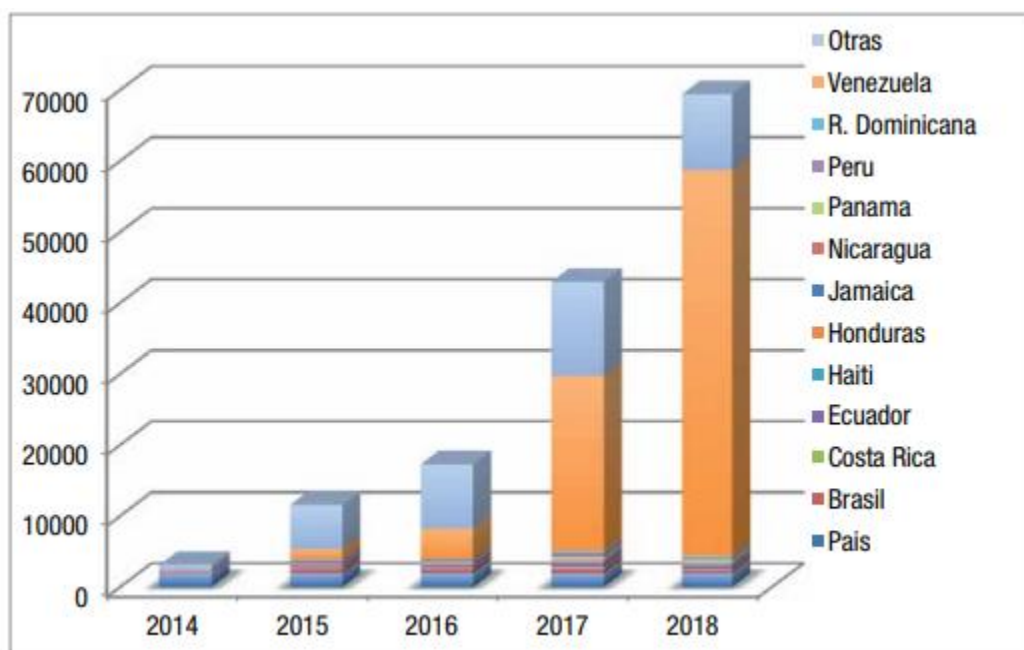
El ministerio de salud y protección social de Colombia ha diseñado un plan de acción para la atención en salud de la población venezolana que ha migrado a Colombia, disponiendo una serie de medidas que garanticen el derecho a la salud de esta población.

El acceso a la atención en salud se maneja de acuerdo a la condición en la que se encuentran los inmigrantes venezolanos en Colombia, es decir si el individuo ingreso al país de manera regular por alguno de los puestos de control fronterizo y cuentan con Permiso Especial de Permanencia (PEP) se consideran residentes y pueden afiliarse al Sistema General de Seguridad Social en Salud, como dependientes o independientes, así mismo pueden solicitar su ingreso al régimen subsidiado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

Ahora bien, como nuevamente lo indica el Ministerio de Salud y Protección Social (2018) en el caso de las personas que portan la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF) únicamente serán atendidos por IPS públicas y privadas cuando presenten eventos que se consideren urgencias, de lo contrario los costos de la atención y los procedimientos serán asumidos por el usuario directamente. Así mismo, en el caso de la población venezolana que se encuentra en territorio colombiano de manera irregular, la atención en salud se asegura en casos de urgencias en los términos que define la norma; sin perjuicio que en razón de la situación posteriormente se diseñen programas de atención en salud colectiva.

La figura 2, que se muestra a continuación da cuenta de la evolución de los extranjeros atendidos por servicios de salud en Colombia.

Figura 3. Evolución de los extranjeros atendidos por servicios de salud en Colombia 2014-2018.



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2018).

Como se logra observar en la figura 2 la mayoría de población extranjera atendida por servicios de salud en Colombia en el año 2017 y 2018 es de nacionalidad venezolana, así mismo se logra observar que el aumento de individuos atendidos ha sido considerable en los dos últimos años.

Ahora bien, cabe resaltar que la Corte Constitucional a través de su jurisprudencia ha indicado que es preciso que se garantice el derecho a la salud de la población migrante presente en Colombia, como lo expresó en la sentencia T-210 de 2018:

De acuerdo con el derecho internacional, los Estados deben garantizar a todos los migrantes, incluidos aquellos que se encuentran en situación de irregularidad, no solo la atención de urgencias con perspectiva de derechos humanos, sino la atención en salud preventiva con un enérgico enfoque de salud pública. No obstante, de acuerdo con otros instrumentos de derecho internacional y a algunos desarrollos recientes de soft law sobre el contenido mínimo esencial del derecho a la salud de los migrantes, se ha establecido con fundamento en el principio de no discriminación, que (i) el derecho a la salud debe comprender la atención integral en salud en condiciones de igualdad e ir mucho más allá de la urgencia. Por eso, de contar con estándares más bajos, (ii) pese a los limitados recursos disponibles, los Estados tienen la “obligación concreta y constante de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia la plena realización del artículo 12” del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante la adopción de medidas; especialmente y con mayor rigurosidad, cuando

dichos estándares atentan contra una obligación de naturaleza inmediata, como lo es la obligación de no discriminación en la prestación del servicio de salud (Corte Constitucional, Sentencia T-210 de 2018).

Para dar cumplimiento pleno a lo anterior, el gobierno colombiano ha planteado un Plan del Sector Salud al Fenómeno Migratorio, que permita dar respuesta a las necesidades de atención en salud de la población migrante. La figura 3, permite identificar los ejes centrales de dicho plan.

Figura 4. Plan del Sector Salud al Fenómeno Migratorio.



Fuente: Ministerio de Salud (2018).

Como se ha observado anteriormente, en materia de atención en salud el gobierno colombiano ha desplegado una serie de actividades que buscan garantizar de manera integral el derecho a la salud de la población venezolana que ha llegado a Colombia. A continuación, se analizará el sector de la educación, para observar las medidas que se han tomado en la materia.

2.3 Educación:

En materia de educación, se ha indicado que la población migrante venezolana tendrá la posibilidad de acceder a la educación en el Estado colombiano. Así entonces, los niños,

niñas y adolescentes procedentes de Venezuela que deseen acceder a educación preescolar, básica y media necesitan que el padre de familia del estudiante se acerque a la institución educativa o a la secretaría de educación de la ciudad donde se encuentre para solicitar un cupo. El registro de los estudiantes en el Sistema de Matriculas Estudiantil (SIMAT) dependerá de si se cuenta o no con la documentación legal por parte del estudiante (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017).

Respecto de la educación, la política no ha sido tan clara como en el caso de la atención en salud para la población migrante, como se observó a continuación, lo anterior teniendo en cuenta que es necesario la regularización al momento de acceder o en un plazo posterior a esta para que pueda garantizarse el cupo.

Es preciso resaltar que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha diseñado una serie de programas de infancia y adolescencia que están enfocados en la atención de esta población y serán analizados con mayor detalle más adelante. A continuación, se procederá a abordar las políticas de trabajo que se diseñado para garantizar los derechos de la población migrante.

2.3 Trabajo:

La situación laboral de la población venezolana inmigrante que ha llegado a territorio colombiano, aún Colombia no cuenta con una política pública integral diseñada específicamente para atender las necesidades laborales de esta población. Al respecto el Ministerio de Trabajo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2017) ha indicado que la persona de nacionalidad venezolana que desee trabajar en Colombia debe cumplir con lo siguiente:

Los ciudadanos venezolanos podrán trabajar en Colombia si tienen una visa que se los permita o el Permiso Especial de Permanencia (PEP). Los ciudadanos venezolanos, si así lo desean, podrán tramitar ante la Cancillería una visa de trabajo, que es un documento que se deriva de un contrato laboral y no al revés (p.7).

Este tema, aún es una materia pendiente en los planes de acción de gobierno en materia de atención a la población migrante, teniendo en cuenta que como lo indican Bermúdez, Mazuera, Alborno & Morffe (2018) el área profesional en el cual se desempeñaban los

migrantes venezolanos que han llegado a territorio colombiano en su mayoría son ciencias matemáticas, sociales humanísticas y auxiliares afines, y que el 43,8% llevan consigo título que avala esa profesión u oficio, pueden desarrollarse políticas públicas que desarrollen una serie de *“incentivos para la escogencia y permanencia en el país de profesionales en diversas áreas prioritarias para el desarrollo, así como cursos para el ajuste de los profesionales que llegan al país y desean contribuir con su desarrollo”* (p.13).

Vistos los anteriores frentes de atención que se han diseñado en Colombia para la atención de la población migrante venezolana se procederá a estudiar de manera exclusiva los protocolos que se han diseñado para la atención de los menores de edad refugiados en el derecho internacional y la aplicación que se ha dado en Colombia.

3. Atención de niños, niñas y adolescentes refugiados en Colombia

Teniendo en cuenta la situación actual que atraviesa la niñez actualmente en razón de los conflictos armados no internacionales e internacionales, los cuales de acuerdo a las cifras entregadas por ACNUR (2017) han indicado que alrededor de dos millones de niños han muerto en conflictos armados alrededor del mundo, y más de seis millones han resultado heridos o mutilados y un millón más han quedado huérfanos, se han diseñado una serie de protocolos de atención a los menores de edad migrantes.

En primer lugar, como lo indica UNICEF (2016) en razón de lo anterior la Organización de Naciones Unidas identificó de cuatro aspectos fundamentales para la atención de menores de edad refugiados. En primer lugar, debe tenerse en cuenta la reunificación de los jóvenes separados de sus familias, en segundo lugar, la prevención de la explotación sexual, en tercer lugar, el reclutamiento por unidades militares y, en cuarto lugar, la reintegración de los niños que padecen tales situaciones. Además de esto, debe garantizarse el acceso generalizado a la educación y el reconocimiento de los derechos y necesidades de los refugiados adolescentes.

Al Respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2014) en respuesta emitida por esta a una opinión consultiva pedida por la república de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay estableció las medidas prioritarias que deben ser tomados en los casos de

protección a los menores migrantes que deben fijarse como objetivo el bienestar y el aseguramiento del desarrollo del menor de edad.

Del mismo modo, la ACNUR en compañía del gobierno mexicano expidió el Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados. Que surgió debido a la necesidad de dar respuesta a las necesidades de los menores de edad que migran de forma independiente, ya que estos se encuentran en un riesgo mayor que aquellos que migran con sus familias, este análisis permite estructurar de forma pronta un plan que haga frente a sus distintas necesidades (Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, 2014).

El procedimiento anteriormente descrito se muestra de manera clara en la figura 4 que se muestra a continuación.

Figura 5. Procedimiento establecido para la atención del menor refugiado independiente.



Fuente: UNICEF (2016).

Lo anterior, permite evidenciar el protocolo de atención de menores de edad refugiados que se ha desarrollado por la ACNUR en compañía de varios países latinoamericanos y que dan

cuenta del desarrollo de programas especiales de atención para los menores que se encuentran en esta condición. Descrito lo anterior, es necesario entrar a analizar los protocolos de atención a los menores de edad migrantes que se han diseñado en Colombia.

3.1 Protocolos de atención a los menores de edad refugiados en Colombia:

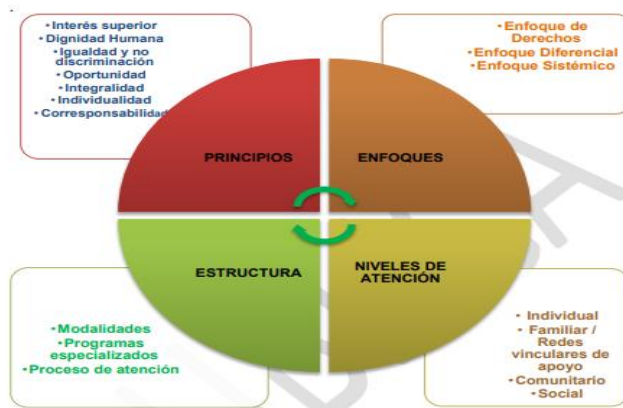
El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha indicado respecto de la atención a menores de edad migrantes, lo siguiente:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) amplió la cobertura para atender a la población migrante proveniente de Venezuela. De enero a junio de 2018 fueron atendidos 41.411 niños, niñas y adolescentes y 1.719 mujeres gestantes, en las ofertas de primera infancia, niñez, adolescencia y familias. Así mismo, se generaron y distribuyeron las orientaciones y lineamientos a las 33 regionales en materia de protección, registro civil, menores de edad no acompañados, en riesgo de trabajo infantil o de explotación sexual (p.1).

En el marco de la legislación interna del país, se han diseñado una serie de lineamientos técnicos sobre la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados que aplica en este caso a los menores de edad venezolanos que se hallen en dichas circunstancias (ICBF, 2017).

En la figura 5, se observa de manera clara los ejes de atención de este lineamiento creado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en Colombia.

Figura 6. Modelo de atención del ICBF para niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados



Fuente: ICBF (2017).

Así entonces, si bien el ICBF no ha definido un protocolo de atención para el menor de edad migrante que llega al Estado Colombiano, cuenta con una serie de lineamientos como el mencionado anteriormente que puede ser aplicado por esta entidad cuando se contante la amenaza o vulneración de derechos de un menor de edad. En este punto, es necesario resaltar como lo indican Del Carpio & Annoni (2016) un elemento fundamental para ofrecer trato digno a los refugiados es dar respuesta a sus necesidades básicas, y a las situaciones complejas que enfrentan día a día y requieren de la presencia del Estado.

4. La expedición de normas internas en Colombia para atender la crisis de inmigrantes venezolanos, producto de la Migración forzada, en virtud del control de convencionalidad

Como se ha indicado anteriormente, el control de convencionalidad se puede definir dentro del contexto del presente trabajo de investigación como aquel compromiso del Estado de respetar los derechos y en este sentido adecuar su normatividad a los tratados internaciones del tema que haya suscrito y ratificado (Benavente, 2015).

Como bien se ha dicho, Colombia a pesar de las difíciles relaciones internacionales que sostiene con el Estado venezolano sigue siendo uno de los destinos más frecuentes de la población migrante de este país. Es por esta razón que entre 2016 y 2017, medio millón de ciudadanos venezolanos ingresaron legalmente a Colombia. Incrementando drásticamente las cifras de ciudadanos venezolanos que ingresan a diario al país (Ávila & Caldera, 2019).

En primer lugar, es necesario mencionar el Decreto 2840 de 2013 “Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones” que establece las condiciones y el procedimiento que se debe seguir ante el Estado colombiano para que este reconozca a un individuo como refugiado.

En este sentido, Colombia ha buscado adoptar su normatividad interna para atender los compromisos internacionales adquiridos en materia de atención a refugiados y migrantes. Cuenta de ello es la expedición de la Ley 1873 de 2017 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10. De enero al 31 de diciembre de 2018” que en su artículo 140 hace referencia a la

asignación de recursos que debe realizar el Gobierno Nacional para la atención a la emergencia social que se presenta en la frontera con Venezuela debido a la migración masiva de nacionales de dicho país.

Así mismo, en el Decreto 542 de 2018 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República por el cual se desarrolla el artículo 140 de la Ley 1873 de 2017 explicada anteriormente, se procede a crear el Registro administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia (en adelante RAMV) como insumo para la creación de una política integral de atención humanitaria.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (2018) define el RAMV como el *“un proceso que busca ampliar la información sobre la migración de venezolanos en el país”* y aclara que la información recaudada tendrá carácter confidencial y no se utilizará para imponer sanciones, ni otorgará ningún tipo de estatus migratorio.

En concordancia con lo anterior, se expide al poco tiempo después el Decreto 1288 de 2018 de julio 25 “Por el cual se adoptan medidas para garantizar el acceso de las personas inscritas en el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos a la oferta institucional y se dictan otras medidas sobre el retorno de colombianos” con lo que se busca concretar la oferta real de atención humanitaria a los migrantes venezolanos.

En este contexto se expidió el CONPES 3950 que hace referencia a la Estrategia para la atención de la migración desde Venezuela, dentro de este documento se incluyeron algunos criterios para la regularización de migrantes venezolanos en Colombia. Respecto de este tema concretamente se ha indicado lo siguiente:

En términos generales, en temas de regularización, desde 2017 CON la expedición de la Resolución 6045 de 2017 del Ministerio De Relaciones Exteriores se han creado mecanismos como el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que busca regularizar la situación migratoria de la población que ingresó al país por los puntos de control autorizados. Adicionalmente, se levantó el Registro Administrativo para los Migrantes Venezolanos (RAMV), que ha aportado información relevante de caracterización sobre la población proveniente de dicho país, y más recientemente, se ha utilizado como puerta de acceso a la regularización para las personas que entraron de manera irregular al país (Consejo Nacional De Política Económica Y Social, Documento 3950 de 2018).

Los permisos de permanencia que concede la Cancillería Colombiana son de varias clases, en primer lugar, está el Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) que se otorga al momento de sellar el pasaporte en el Puesto de Control Migratorio y contiene el número de días por el que se autoriza la permanencia, en segundo lugar está el Permiso Temporal de Permanencia (Prórroga) que es una extensión del Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP) y por último el Permiso Especial de Permanencia (PEP) que es una autorización especial dada a los ciudadanos venezolanos que ingresaron a Colombia, sellando su pasaporte, antes del 2 de febrero de 2018, para que puedan permanecer y trabajar en el país hasta por 2 años (Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, 2017).

Así mismo, para reconocer el estatus migratorio de la reciente inmigración venezolana en Colombia se ha decidido emitir una serie de documentos o permisos especiales (PEP, ya indicados, los cuales se han emitido en 4 etapas), a través de los cuales los inmigrantes venezolanos pueden permanecer en Colombia de manera legal, constituyendo un permiso de estadía, apto para el trabajo y para el acceso a los servicios sociales.

Conclusiones

Como se ha evidenciado en el artículo de investigación, la situación actual de migración que se vive en la actualidad de individuos venezolanos a Colombia hace necesario realizar un análisis de las medidas desplegadas por las autoridades administrativas con el fin de atender las necesidades básicas de los migrantes y de igual manera cumplir con las obligaciones adquiridas internacionalmente en virtud de los tratados suscritos.

Para responder la pregunta de investigación planteada debe considerarse lo expuesto a lo largo del artículo, donde se ha identificado que el Gobierno Colombiano ha diseñado varias rutas de atención para en primer lugar identificar a la población migrante y las necesidades básicas de los mismos, para lo anterior ha desarrollado un Registro administrativo de Migrantes Venezolanos en Colombia que le permite tener cifras acerca del número de migrantes que han llegado al país.

Así mismo, se han diseñado planes de atención en salud, educación y trabajo que permiten suplir las necesidades de la población venezolana que ha llegado a Colombia de manera

progresiva, teniendo en cuenta que muchos de estos migrantes no se registran, ni acceden a los programas de atención por temor a la deportación.

En este sentido, se han venido expidiendo diversas normas que buscan brindar herramientas jurídicas a las autoridades nacionales y locales para llevar procesos de regularización y protección de la población migrante, prueba de lo anterior es la Ley 1873 de 2017, el Decreto 542 de 2018 y el Decreto 1288 de 2018 que tienen como población objetivo beneficiada a los migrantes venezolanos.

Ahora bien, en el caso de atención a menores de edad refugiados los protocolos de atención deben ser mucho más exigentes en cuanto la protección especial que estos requieren, más aún cuando se encuentran separados de sus familias o no están acompañados por estas. En este caso, Colombia enfrenta la ausencia de una política pública especial enfocada al manejo de la población infantil migrante venezolana, que como ya se ha especificado tiene necesidades especiales.

Si bien hasta el momento se ha venido tratando a los menores con las políticas y programas existentes, se hace necesario crear un protocolo especial enfocado a satisfacer las necesidades de los menores que llegan al país, esto con el objetivo de evitar que sus derechos se vean vulnerados y con el fin de garantizar la continuidad de sus proyectos de vida de la mano de sus familias.

Referencias

ACNUR. (2003). Protección De Los Refugiados: Guía sobre el derecho internacional de los refugiados. Ginebra, Suiza. Recuperado a partir de <http://www.refworld.org/pdfid/42a021ef4.pdf>

ACNUR. (2014). La Declaración de Cartagena: Un precedente fundamental | ACNUR - Declaración de Cartagena - 30 años. Recuperado de <http://www.acnur.org/cartagena30/la-declaracion-de-cartagena-un-precedente-fundamental/>

ACNUR, A. (2017). Cifras Refugiados. Recuperado de <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

Agudelo, Ó., & Riaño F., Á. (2017). Ciudadanía y nación: políticas de control fronterizo e inmigración. *Novum Jus: Revista Especializada En Sociología Jurídica Y Política*, 10(2), 57-75. Recuperado de https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/view/1318/1251

Ávila, F., Y Caldera, J. (2018). EMERGING HUMAN RIGHTS. Case of study: Forced Venezuelan Migration to Colombia. Publicación de la Universidad Católica de Colombia y la Universidad Colegio Mayor De Nuestra Señora Del Rosario. En trámite de Publicación.

Bermúdez, Y., Mazuera, R., Albornoz, N., & Morffe, M. (2018). Informe Movilidad Humana Venezolana 2018. Bogotá: Fundación Entreculturas. Recuperado de <https://cpalsocial.org/documentos/570.pdf>

Cantor, D., & Trimiño, D. (2015). ¿Una solución simple para los refugiados que huyen de la guerra? La definición ampliada de América Latina y su relación con el derecho internacional humanitario. *Anuario Mexicano De Derecho Internacional*, 15(1), 165-194. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v15/v15a5.pdf>

Carpizo, J. (2011). Los derechos humanos: naturaleza, denominación y características. *Cuestiones constitucionales*, (25), 3-29. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932011000200001

Congreso de la República de Colombia. (2017). Ley 1873 de 2017 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 10. De enero al 31 de diciembre de 2018. *Diario Oficial* 50.453 de diciembre.

Corte Constitucional colombiana. Sentencia T-210 de 2018 de junio 1 de 2018. M.P Gloria Stella Ortiz Delgado.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. (2017). Las personas refugiadas en España y Europa. Madrid: Fondo de Asilo, Migración e Integración. Recuperado de <https://www.cear.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-Anual-CEAR-2017.pdf>

Cubides, J., Reyes, D. I. & Castro, C. E. (2017). El control de convencionalidad (CCV) y sus relaciones con la fuerza pública en Colombia. En Ó. A. Agudelo Giraldo, C. E. Castro

Buitrago, J. Cubides Cárdenas, D. I. Reyes García, J. E. León Molina, J. Torres Ávila & O. D. Woolcott Oyague. Análisis y aplicación de los derechos humanos en el contexto de la Corte Interamericana (pp. 107-123). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Del Carpio, D., & Annoni, D. (2016). Rechazo a los refugiados: políticas de los estados para combatir los flujos de refugiados y responsabilidad de proteger. *Prolegómenos*, 19(38), 43-59. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0121-182X2016000200004&script=sci_abstract&tlng=en

De los Santos, I., Ávila, F. & Caldera, J. (2018). La forja del Estado democrático constitucional en Venezuela y su relación con la democracia integral. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 23(2), 75-97. Recuperado de https://www.redalyc.org/pdf/279/Resumen/Resumen_27957770016_1.pdf.

Demant, E. (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica. *Revista Agenda Internacional*, XX (31), 131 - 140. Recuperado de http://domide.colmex.mx/Archivos/Doc_6573.pdf

Dimitriadi, A. (2016). La crisis migratoria es de hecho una crisis europea, no por el volumen de las llegadas, sino porque ha puesto de manifiesto una profunda división dentro de la Unión. *AFKAR Ideas*. Recuperado a partir de <http://www.iemed.org/observatori/arees-danalisi/arxiu-adjunts/afkar/afkar-48/Refugiados%20Europa%20Angeliki%20Dimitriadi%20afkar%2048.pdf>

El Vaticano. (2017). Responder a los desafíos de los refugiados y migrantes. Veinte puntos de acción. *Migración y Desarrollo*, 15 (29), 123-135. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/660/66054713006.pdf>

Gammeltoft, T. (2011). *Access to asylum: international refugee law and the globalisation of migration control* (Vol. 77). Cambridge University Press.

ICBF. (2018). ICBF atiende a 41.000 niños migrantes venezolanos en los primeros 6 meses del año. Recuperado de <https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-atiende-41000-ninos-migrantes-venezolanos-en-los-primeros-6-meses-del-ano>

Landero, R. C. (2015). Refugiados De La Frontera Sur Y Violación De Sus Derechos Humanos. *Perfiles de las Ciencias Sociales*, 2(3). Recuperado de <http://revistas.ujat.mx/index.php/perfiles/article/view/678>

Llain, S., & Guzmán, S. (2014). La protección internacional de los refugiados víctimas de trata de personas - International protection for refugee's victims of human trafficking. *Revista De Derecho Uninorte*, (42), 285-311. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/dere/n42/n42a12.pdf>

Mejía Azuero, J. (2007). Derechos humanos, conflicto armado y agresión terrorista en Colombia. *Prolegómenos*, 10(19), 51-88. Recuperado de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/dere/article/view/2546>

Migración Colombia. (2018). MÁS DE 870 MIL VENEZOLANOS ESTÁN RADICADOS EN COLOMBIA. Recuperado de <http://www.migracioncolombia.gov.co/index.php/es/prensa/comunicados/comunicados-2018/julio-2018/7929-mas-de-870-mil-venezolanos-estan-radicados-en-colombia>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2018). Plan de Respuesta del Sector Salud al Fenómeno Migratorio. Bogotá: Imprenta nacional. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/COM/plan-respuesta-salud-migrantes.pdf>

Navarro, R. (2002). El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. *Revistas de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, 10(1), 13-18. Recuperado de http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002&lng=en&tlng=es.

Organización de las Naciones Unidas. (1951). Estatuto de Refugiados de las Naciones Unidas.

Sierra Zamora, P. A., Cubides Cárdenas, J. & Carrasco Soulé, H. (2016). El Control de Convencionalidad: aspectos generales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y en el derecho colombiano. En J. Cubides Cárdenas, L. E. Cárdenas Contreras, H. Carrasco Soulé, C. E. Castro Buitrago, N. M. Chacón Triana, A. J. Martínez Lazcano, J. E.

Pinilla Malagón, D. I. Reyes García, M. N. Sánchez Baquero & Sierra Zamora, P. A. El control de convencionalidad: fundamentación e implementación desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (pp. 51-87). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Ugarte, K. (2015). Algunas reflexiones sobre la vigencia e importancia de los derechos humanos. LEX, 13(16), 43. Recuperado de <file:///C:/Users/atoro/Downloads/Dialnet-AlgunasReflexionesSobreLaVigenciaEImportanciaDeLos-5278273.pdf>

UNICEF. (2016). Acogida de personas Refugiadas en España y la Unión Europea. Madrid. Recuperado de <https://www.unicef.es/publicacion/el-sistema-de-acogida-y-los-ninos-refugiados-en-espana>

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. (2017). *RUTA DE ATENCIÓN PARA MIGRANTES VENEZOLANOS EN COLOMBIA Preguntas frecuentes de ciudadanos venezolanos*. Bogotá: UNGRD. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/RAMV/SiteAssets/SitePages/Documentos/Ruta%20de%20atencio%CC%81n%20para%20migrantes%20venezolanos%20en%20Colombia%20-%20Final.pdf>

Yuing, T. (2011). Migraciones y administración de la vida en el mundo global. Psicoperspectivas, 10(1), 6-20. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-69242011000100002&script=sci_arttext